



Munich Personal RePEc Archive

# **Passing of municipal service in the subject of the Russian Federation**

Muravchenko, Viktor

Omsk state university of F.M. Dostoyevsky

2006

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/66519/>

MPRA Paper No. 66519, posted 17 Sep 2015 19:51 UTC

# ПРОХОЖДЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Муравченко В.Б

Омский государственный университета им. Ф.М. Достоевского

## PASSING OF MUNICIPAL SERVICE IN SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Muravchenko V.B.

Omsk state university by him F.M. Dostoevsky

**Аннотация:** В статье рассматриваются условия и порядок прохождения муниципальной службы в субъектах Российской Федерации. Указывается порядок поступления и прохождения муниципальной службы, который определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта Российской Федерации, включая и законодательство Российской Федерации о труде.

**Ключевые слова:** муниципальная служба, муниципальный служащий, муниципальная должность, полномочия, публичная служба, аттестация, конкурс, требования.

**Abstract:** In article is considered conditions and an order of passing of municipal service in subjects of the Russian Federation. The order of receipt and passing of municipal service which is defined by the charter of municipality according to laws of the subject of the Russian Federation is specified, including also the legislation of the Russian Federation on work.

**Keywords:** municipal service, municipal employee, municipal position, powers, public service, certification, competition, requirements.

В законодательстве субъектов Российской Федерации определены условия и порядок приема на муниципальную службу, прохождения испытательного срока, особенности муниципальной службы, порядок проведения аттестации муниципальных служащих, замещения муниципальных должностей, присвоения классных чинов и многие другие вопросы [1]. Как показал анализ, законодательство субъектов Российской Федерации к условиям поступления на муниципальную службу относит:

1) *Гражданство Российской Федерации*, так как согласно закону «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» муниципальным служащим может быть только гражданин Российской Федерации.

Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к муниципальной службе. Установление при поступлении на муниципальную службу каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений и преимуществ в зависимости от расы, пола, национальности, отношения к религии и т.д. не допускается.

Положение о недопущении установления при приеме на муниципальную службу, а также ее прохождении каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений закрепляется в законах большинства субъектов Российской Федерации о муниципальной службе и правовых актах органов местного самоуправления [2]. Анализ законодательства субъектов Российской Федерации показывает, что при поступлении на муниципальную службу законами некоторых субъектов РФ или уставами муниципальных образований вводятся ограничения, например, имущественный ценз, ценз оседлости и другие ограничения, не связанные с деловыми качествами работника (Республика Саха (Якутия) [3], Пермская область) [4]. Такие ограничения следует признавать дискриминационными и противоречащими ст. 55 Конституции РФ.

Муниципальный служащий, руководствуясь положениями Конституции РФ и действующего законодательства, может выйти из гражданства Российской Федерации. Данное обстоятельство является основанием для увольнения муниципального служащего с

работы.

Как вытекает из положения п. 1 ст. 7 Закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», иностранные граждане и лица без гражданства не могут быть муниципальными служащими.

В соответствии со ст. 62 Конституции РФ гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Наличие гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором. Возможные ограничения прав и свобод лиц, имеющих двойное гражданство, могут быть также предусмотрены только федеральным законом либо международным договором Российской Федерации.

Возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина федеральным законом вытекает из ст. 55 Конституции РФ. Частью 3 данной статьи предусматривается, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороноспособности страны и безопасности государства.

В соответствии с положениями Федерального закона вышеуказанное ограничение для муниципальных служащих установлено законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований либо иными нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Таким образом, наличие российского гражданства является необходимым элементом специальной правосубъектности, отсутствие которого полностью лишает лицо возможности быть участником служебного отношения по муниципальной службе.

2) *Владение государственным языком.* В соответствии со ст. 68 Конституции РФ государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык. Значит, каждый муниципальный служащий субъекта Российской Федерации обязан свободно владеть русским языком. Если гражданина принимают на работу в орган муниципальной власти субъекта Федерации, т.е. республики, которая установила свой государственный язык, то к нему можно предъявить требование о знании обоих языков. Такие требования закреплены в некоторых субъектах Российской Федерации.

Уровень владения языком целесообразно было бы установить в государственном стандарте и закрепить постановлением Правительства РФ по примеру образовательных стандартов. До тех пор пока он не принят на федеральном уровне, субъект Федерации имеет право устанавливать свой стандарт языка.

3) *Достижение 18-летнего возраста.* Согласно ст. 60 Конституции РФ гражданин Российской Федерации может самостоятельно в полном объеме осуществлять свои права и обязанности с 18 лет, поэтому Закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» ставит такое условие гражданину для поступления на муниципальную службу, как достижение полной дееспособности. В законодательстве субъектов Российской Федерации названное условие закреплено повсеместно.

Нельзя не обратить внимание на то, что в данном случае ограничению подвергается право гражданина на труд по сравнению с действующим федеральным законодательством о труде, допускающим прием на работу лиц, достигших 15 лет.

4) *Соответствие квалификационным требованиям, предъявляемым к замещению должности муниципальной службы, и иным требованиям, установленным федеральными законами, законами субъектов Федерации.*

Сравнительный анализ требований к уровню образования муниципальных служащих ряда областей Урала, Сибири и Дальнего Востока показал, что для занятия должности муниципальной службы, в основном, необходимо иметь высшее образование. В некоторых

субъектах РФ, например, в Новосибирской [5] и Иркутской [6] областях, для занятия высших муниципальных должностей к равноценному образованию требуется высшее профессиональное образование. В Ямало-Ненецком [7] автономном округе для занятия высшей муниципальной должности, помимо высшего профессионального образования или образования, считающегося равноценным, необходимо дополнительное высшее образование по специальности «Государственное или муниципальное управление» (ст. 2 Закона Ямало-Ненецкого автономного округа «О квалификационных требованиях по муниципальным должностям муниципальной службы и квалификационных разрядах муниципальных служащих»). Однако требования к муниципальным должностям муниципальной службы по образованию фактически почти везде не исполняются.

В некоторых субъектах РФ перечень условий, ограничивающих право граждан на поступление на муниципальную службу, расширен. Зачастую такое расширение условий на поступление граждан на муниципальную службу находится в противоречии с федеральным законодательством. Например, по законам о муниципальной службе Кемеровской [8] и Псковской [9] областей наличие гражданства иностранного государства препятствует поступлению на муниципальную службу.

В региональном законодательстве субъектов Российской Федерации, например, в законах Республики Бурятия, Приморского края, Воронежской, Калужской, Свердловской областей, Ханты-Мансийского автономного округа правом поступления на муниципальную службу обладают граждане Российской Федерации, достигшие 18 лет, но не старше 60 лет, имеющие профессиональное образование и отвечающие квалификационным требованиям занимаемой должности муниципальной службы.

Таким образом, при поступлении на муниципальную службу, а также при ее прохождении не допускается установление каких бы то ни было, прямых или косвенных, ограничений в зависимости от пола, национальности, социального происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждениям, принадлежности к общественным объединениям.

Одним из определяющих условий поступления и прохождения муниципальной службы является профессионализм, предполагающий, прежде всего, знание особенностей соответствующей управляемой сферы, наличие специального образования и стажа. Профессионализм муниципального служащего призван обеспечить стабильность данного вида публичной службы, качественное выполнение функций, постоянную готовность к выполнению сложных заданий, возможность поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения своих должностных обязанностей. Муниципальный служащий должен быть компетентным во всех сферах, но особенно в общении с населением, а также быть ближе, чем государственный служащий, к текущей жизни муниципального образования, быстрее и адекватнее реагировать на изменения в ситуациях.

В этом случае нельзя не согласиться с утверждением В.М. Манохина о том, что у муниципального и государственного служащего различный *организационный и территориальный* характер деятельности. Первый создается в соответствии с уставами муниципальных образований органов местного самоуправления. Второй обуславливается границами муниципального образования [10]. А.Н. Костюков отмечает, что одним из слабых мест в законах субъектов Российской Федерации является определение компетенции администрации [11]. Ряд законов и уставов Белгородской, Воронежской, Пермской областей Республик Саха (Якутия), Татарстана вообще не регулируют эту компетенцию.

На основании проведенного анализа законодательства субъектов Российской Федерации автором выделены следующие условия прохождения муниципальной службы:

- 1) гражданство Российской Федерации;
- 2) владение государственным языком;
- 3) достижение 18-летнего возраста;
- 4) соответствие квалификационным требованиям, предъявляемым к замещению должности муниципальной службы, и иным требованиям, установленным федеральными

законами и законами субъектов Федерации;

5) одним из определяющих условий поступления и прохождения муниципальной службы является профессионализм, предполагающий, прежде всего знание особенностей соответствующей управляемой сферы, наличие специального образования, стажа.

Наличие гражданства иностранного государства препятствует поступлению на муниципальную службу.

*Порядок прохождения службы представляет собой закрепление в законодательстве субъектов Российской Федерации ее стадий.*

Законодатели субъектов Российской Федерации в правовом институте муниципальной службы выделяют такой важный элемент (пединститут), как прохождение муниципальной службы, включающий формирование управленческого персонала муниципального органа (поступление на муниципальную службу, заключение контрактов о ее прохождении, назначение на муниципальные должности муниципальной службы), присвоение квалификационных разрядов, выполнение муниципальным служащим своих должностных обязанностей, перемещение его по службе, установление и реализацию способов прекращения муниципальной службы.

Ю.Н. Старилов в элемент прохождения государственной службы включает составляющие, которые устанавливают замещение государственных должностей; специальную профессиональную подготовку сотрудников различных государственных органов, совместительство, реальное выполнение служащими своих должностных обязанностей и реализацию прав; порядок присвоения квалификационных разрядов, специальных званий; поощрение служащих и привлечение их к ответственности (к различным видам юридической ответственности); аттестацию государственных служащих; продвижение (перемещение) по службе; условия службы; социально-правовую защиту (гарантии, льготы, компенсации) государственных служащих; основания и способы прекращения государственной службы [12]. Эти составляющие, полагаем, применимы и к прохождению муниципальной службы.

Порядок поступления и прохождения муниципальной службы определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта Российской Федерации, включая и законодательство Российской Федерации о труде.

Рассмотрим стадии прохождения муниципальной службы, отраженные в законодательстве субъектов Российской Федерации.

**Поступление на муниципальную службу.** В итоге анализа законодательства субъектов Российской Федерации выявлено, что при поступлении на муниципальную службу гражданин представляет:

- а) личное заявление;
- б) документ, удостоверяющий личность;
- в) трудовую книжку;
- г) документ, подтверждающий профессиональное образование;
- д) справку об имущественном положении;
- е) медицинское заключение о состоянии здоровья.

В законодательстве некоторых субъектов Российской Федерации в отдельных случаях в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации предусматривается проверка сведений, представленных гражданином при поступлении на муниципальную службу, и установлен порядок ее проведения.

По законодательству республик Башкортостан, Бурятия, Карелия, Калужской, Омской, Свердловской, Тверской, Челябинской областей, гражданин поступает на муниципальную службу на условиях трудового договора, заключаемого на неопределенный срок, на срок полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления или на иной срок, предусмотренный Уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, главным основанием поступления на должность муниципальной службы и,

соответственно, приобретения статуса муниципального служащего является факт заключения трудового договора. После его заключения возникают муниципально-правовые отношения между гражданином РФ и органом местного самоуправления, где он проходит службу, а также с третьими лицами, которые регулируются законодательством о труде с учетом особенностей, предусмотренных Законом «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации». В частности, законом устанавливаются определенные ограничения, связанные с прохождением муниципальной службы (ст. 11), гарантии (ст. 15), особые права и обязанности (ст.ст.11, 12) и. т.д.

**Испытательный срок для муниципальных служащих.** Для граждан, впервые принятых на муниципальную службу, может быть установлен *испытательный срок*. Порядок и условия испытания предусматриваются федеральными актами и законодательством субъектов Федерации. Для гражданина, назначаемого на должность муниципальной службы, может устанавливаться испытательный срок до 3 месяцев в соответствии с федеральным законодательством о труде. Для руководителей организаций и их заместителей, главных бухгалтеров и их заместителей, руководителей филиалов представительств и иных обособленных структурных подразделений Трудовым кодексом РФ (ст. 70) предусмотрено исключение из правил - срок испытания для них не может превышать 6 месяцев, если иное не установлено Федеральным законом.

Законы субъектов Федерации о муниципальной службе предусматривают испытания при замещении должности муниципальной службы для лиц, впервые принятых на муниципальную службу, а также для муниципальных служащих при переводе на должность иной группы или иной специализации. Например, по Закону «О муниципальной службе в Томской области» [13] испытательный срок длится три месяца. Законом Смоленской области «О муниципальных должностях и муниципальной службе в Смоленской области» [14] предписано для граждан, впервые принимаемых на муниципальную должность, а также для муниципальных служащих при переводе на муниципальную должность другой группы или иного профиля устанавливать испытание (со стажировкой) от трех до шести месяцев, а продолжительность – по усмотрению руководителя соответствующего органа местного самоуправления.

В законодательстве Красноярского края, Вологодской, Ивановской, Калужской, Курганской, Нижегородской, Тюменской, Челябинской областей установлено: если по окончании испытательного срока не принимается отрицательного решения о пригодности муниципального служащего к работе, и он продолжает службу в органе местного самоуправления, то муниципальный служащий считается выдержавшим испытание.

В ряде случаев при неудовлетворительном результате муниципальный служащий может быть уволен или с его согласия переведен на прежнюю или иную муниципальную должность муниципальной службы. В случае отказа от перевода муниципальный служащий подлежит увольнению.

**Конкурс для муниципальных служащих** в субъектах Российской Федерации проходит в два этапа. На первом (не позднее, чем за месяц) публикуют сообщение о приеме документов, где указываются наименование вакантной должности, условия прохождения службы и требования к претендентам. Изъявившие желание участвовать в конкурсе представляют в конкурсную комиссию листок по учету кадров, фотографию, документы, удостоверяющие личность, подтверждающие профессиональное образование, стаж работы и квалификацию (заверенные нотариально или кадровыми службами по месту работы выписка из трудовой книжки, копии документов об образовании, повышении квалификации, присвоении ученого звания), справку из налоговых органов о представлении сведений об имущественном положении, медицинское заключение о состоянии здоровья с записью об отсутствии заболеваний, препятствующих исполнению обязанностей по соответствующей муниципальной должности.

В ходе конкурса документов комиссии предстоит оценить кандидатов на основании представленных ими документов (на занятие вакантной высшей, главной и ведущей

должности). Муниципальные служащие могут участвовать в конкурсе независимо от того, какие должности они занимают в момент его проведения. Разумеется, при проведении конкурса учитываются стаж работы на муниципальной службе и сложность социальных ролей, которые претенденты выполняли раньше. Например, в соответствии со ст. 18 Закона Краснодарского края о муниципальной службе от 2 декабря 1996 г. [15] «могут использоваться не противоречащие федеральным законам и другим нормативным правовым актам Российской Федерации и края методы оценки профессиональных и личностных качеств кандидатов, включая индивидуальное собеседование (по нашему мнению, это, казалось бы, непеременимое условие любого кадрового конкурса соблюдается далеко не всегда), анкетирование, проведение групповых дискуссий, написание реферата по вопросам, связанным с выполнением должностных обязанностей и полномочий...»

Как и большинство прочих позиций региональных законов о муниципальной службе, идея конкурсов при замещении вакантных должностей взята из Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», определившего, что, помимо конкурса документов, может проводиться и конкурс-испытание. Его содержание федеральный закон не уточняет, упомянув лишь, что «конкурс-испытание может включать в себя прохождение испытания на соответствующей государственной должности государственной службы и завершается квалификационным экзаменом» (п. 5 ст. 22). Значит, в принципе такой конкурс возможен и без испытания, но тогда что под ним подразумевается?

Логично было бы ожидать, что, перенеся этот пункт в региональные законы о муниципальной службе, составители последних дадут необходимые разъяснения. Но этого не произошло. «Конкурс-испытание, – читаем в п. 3 ст. 29 Закона Республики Бурятия о муниципальной службе [16], – может включать в себя прохождение испытания на соответствующей муниципальной должности и завершается квалификационным экзаменом».

Оставляя без уточнения понятие «конкурс-испытание», региональные законодатели перенесли в акты о муниципальной службе и принцип, согласно которому при замещении вакантных должностей конкурс документов предусматривается в отношении должностей 2-й группы, а конкурс-испытание – в отношении должностей 3, 4 и 5-й групп. Но ведь механизм прохождения испытания на соответствующей должности подразумевает, прежде всего, что соответствующая должность соискателю уже предоставлена. В сущности, подобный механизм позволяет руководству муниципалитетов в рамках данного конкурса зачислять на муниципальные должности людей без каких бы то ни было испытаний, поскольку, если срок испытания истекает, а муниципальный служащий продолжает работать, он автоматически считается выдержавшим испытание.

### ***Библиографический список:***

1. Законы «О муниципальной службе в Сахалинской области» от 06.07.1998 г. № 78; «О муниципальной службе в Свердловской области» от 03.04.1996 г. № 17-03; «О муниципальной службе в Тульской области» от 22.01.1998 г. № 76-ЗТО; «О муниципальной службе в Иркутской области» от 15.12.1999 г. № 35/7-ЗС // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.
2. Закон Омской области «О муниципальной службе в Омской области» от 25.07.2001 г. № 297-03 // Омский вестник. – 2001. – № 37.
3. Закон Республики Саха (Якутия) от 27 ноября 1997 г. № 211-1 «О муниципальной службе в Республике Саха (Якутия)» // ИПС «Кодекс». – Саха (Якутия) региональный выпуск.
4. Закон Пермской области «О муниципальной службе в Пермской области» // Бюллетень Законодательного Собрания и администрации Пермской области. – 1998. – № 6.
5. Закон Новосибирской области от 7 октября 1997 г. № 74-ОЗ «О муниципальной службе в Новосибирской области» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.
6. Закон Иркутской области «О муниципальной службе в Иркутской области» // Ве-

домости Законодательного собрания Иркутской области. – 1998. – № 20.

7. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа «О муниципальной службе в Ямало-Ненецком автономном округе» // Красный Север. – 1997. – 12 июля.

8. Закон Кемеровской области «О муниципальной службе в Кемеровской области» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.

9. Закон Псковской области «О муниципальной службе в Псковской области» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.

10. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации, правовое регулирование - М., 1997. – С. 251.

11. Костюков АН., Копысова С.Г. Муниципально-правовые отношения: Монография. – Омск, 2001. – С. 114.

12. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. - В 3 т. Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – М., 2002. – С. 124.

13. Закон Томской области от 11 сентября 2007 года № 198-03 (в ред. от 05.12.2008) «О муниципальной службе в Томской области» // Томские новости. – 2007. – № 39.

14. Закон Смоленской области от 13 января 1999 г. № 3-з. «О муниципальных должностях и муниципальной службе в Смоленской области» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.

15. Закон Краснодарского края «О муниципальной службе в Краснодарском крае» // Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. – 1996. – № 32.

16. Закон Республики Бурятия от 2 апреля 1996 года № 277-І «О муниципальной службе в Республике Бурятия» // Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия. – 1996. – № 12 (23).

**Опубликовано:** Муравченко В.Б. Прохождение муниципальной службы в субъектах Российской Федерации. / Научные основы организации управленческого труда: Секция 1. Организационные аспекты управления. Материалы всероссийской научно-практической конференции: – Омск: Изд-во ФГОУ ВПО ОмГАУ, 2006. – С. 46-54. – ISBN 5-889764-224-9. (Доступна [электронная версия](#)).